



VU Research Portal

EU-studenten en de Nederlandse studiefinanciering

Kramer, Dion

published in

Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid
2020

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

document license

Article 25fa Dutch Copyright Act

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Kramer, D. (2020). EU-studenten en de Nederlandse studiefinanciering: Assertiviteit in de schaduw van het Europees Hof van Justitie. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 2020(2), 29-46.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

den van het in dat artikellid bedoelde personeel voor zover dat is belast met managementtaken met betrekking tot de scholen en de scholen, bedoeld in de Wet op de expertisecentra, met betrekking tot de toedeling, bestemming en aanwending van de bekostiging.

Wet medezeggenschap op scholen

Artikel 1 sub h.

«schoolleiding»: de directeur, bedoeld in de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra en de rector, directeur of de leden van de centrale directie, bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs, alsmede de correctoren of de adjunct-directeuren;

Leerplichtwet 1969

Artikel 1 sub d onder 1

‘hoofd’: hij die met de leiding van de school is belast;

Over de auteurs

Mr. dr. M.F. Nolen

Hoofd juridische zaken Tilburg University.

Dr. M.E. Honingh

Als universitair hoofddocent Bestuurskunde verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Dr. F.P. Geijsel

Als universitair hoofddocent verbonden aan de Radboud Docenten Academie van de Radboud Universiteit Nijmegen.

EU-studenten en de Nederlandse studiefinanciering

Assertiviteit in de schaduw van het Europees Hof van Justitie¹

Dion Kramer

1. Introductie

Wie heeft en onder welke voorwaarden recht op financiële steun voor een studie in het hoger onderwijs? De politieke strijd rondom dit vraagstuk wordt niet langer gevoerd binnen de grenzen van de natiestaat, maar vindt plaats op een internationale ‘markt’ van hoger onderwijs: studenten studeren over de grens en onderwijsinstellingen denken steeds meer ‘mondiaal’. Binnen de Europese Unie hebben de beginselen van vrij verkeer en gelijke behandeling de mogelijkheden van lidstaten beperkt om alleen hun eigen staatsburgers toegang te bieden tot het onderwijs en hun studie financieel te ondersteunen. EU-burgers genieten gelijke toegang tot het onderwijs in andere lidstaten en – onder bepaalde omstandigheden – ook tot de studiefinanciering. Deze uitkomst is zonder meer intrigerend te noemen: vanaf het eerste moment van Europese integratie hebben lidstaten zich verzet tegen de overheveling van hun onderwijsbeleid naar Europees niveau. De Unie heeft daarom onder de huidige verdragen slechts een ‘complementerende’ bevoegdheid en draagt

¹ Dit artikel komt voort uit mijn door NORFACE gefinancierde promotieonderzoek en betreft een vertaalde, ingekorte en bewerkte versie van hoofdstuk 6 uit mijn (nog niet gepubliceerde) proefschrift. In verband met het coronavirus zal de openbare verdediging niet voor 1 september 2020 kunnen plaatsvinden. Ik bedank mijn promotoren Gareth Davies en Franca van Hooren en NTOR-redacteuren Arno Overmars en Miek Laemers voor hun constructieve commentaar op eerdere versies van dit artikel.

volgens art. 165 van het Werkingsverdrag slechts bij door middel van aanmoediging en ondersteuning van samenwerking ‘met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel’.

De poging van lidstaten om hun overwegend publiek gefinancierde onderwijsstelsels te beschermen tegen Europese invloeden bleek grotendeels vergeefs. Europese integratie heeft nationaal hoger onderwijs en nationale studiefinanciering in een volstrekt nieuwe context geplaatst. Dit gebeurde echter niet via de weg van Europese harmonisatie van nationale wetgeving, maar indirect, via de weg van het vrij personenverkeer en EU- burgerschap en met name via de jurisprudentie van de hoogste rechtbank van de Unie, het Europees Hof van Justitie. Reeds sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw heeft dit Hof stapsgewijs nationale onderwijs- en studiefinancieringsstelsels opengebroken met het doel de studentenmobiliteit binnen de Europese Unie te vergroten.² Gezien de voorkeur van de meeste lidstaten, Nederland inbegrepen, om de autonomie van hun onderwijsstelsels te bewaren, is het de vraag wat de invloed is geweest van de ‘Europese bemoeienis’ op de Nederlandse studiefinanciering. Kon Nederland de consequenties van bepaalde ‘onwelkome’ arresten beperken? Bleef de Nederlandse regering in staat politieke belangen te beschermen en haar plannen en ambities na te streven? Heeft het Unierecht in bepaalde situaties geleid tot een minder genereus stelsel of fundamentele veranderingen in de voorwaarden voor toegang tot de studiefinanciering, ook voor Nederlandse studenten?

Dit artikel behandelt de invloed van het Hof van Justitie op de Nederlandse studiefinanciering met een speciaal oog voor de politieke en administratieve reacties van de Nederlandse over-

heid gedurende een lange termijn. Nederland bleek een geschikte casestudie om bovengenoemde onderzoeksvragen te stellen. Met name door zijn uiterst actieve nationale rechters is Nederland onderworpen geweest aan de autoriteit van het Hof van Justitie sinds de invoering van de basisbeurs met de Wet op de studiefinanciering in 1986. Bovendien kent Nederland sinds de eeuwwisseling een ongekende groei in het aantal EU-studenten terwijl het Nederlandse onderwijs- en studiefinancieringsstelsel vanaf de economische crisis van 2008 onder grote spanning kwam te staan. In dit scenario, met een groeiende EU- studentenpopulatie in een tijd van bezuinigingen is het de vraag hoe de Nederlandse overheid reageerde op de ‘bemoeienis’ uit Luxemburg en wat de gevolgen waren voor de Nederlandse studiefinanciering.

Het artikel biedt allereerst een korte inleiding tot wat het Unierecht – met name de rechtspraak van het Hof – te zeggen heeft over de toegang van mobiele EU-studenten tot de studiefinanciering. De opvolgende paragraaf geeft een functionele beschrijving van het Nederlandse studiefinancieringsstelsel en biedt vervolgens een historisch overzicht van Europese studentenmobiliteit in Nederland en het overheidsbeleid ten aanzien hiervan. De vierde paragraaf vormt het hart van het artikel en analyseert de interactie tussen de Hof-jurisprudentie en de Nederlandse overheid. Dit gebeurt aan de hand van vier diachrone casestudies: de impact van de *Raulin*-uitspraak van 1992 (par. 4.1), de toegang tot de studiefinanciering voor werkende EU-studenten (par. 4.2), de toegang tot de studiefinanciering voor ‘geïntegreerde’ EU-studenten (par. 4.3) en tot slot de toegang van mobiele studenten – EU-studenten én Nederlandse studenten – tot de *meeneembare* studiefinanciering (par. 4.4). De conclusie brengt de casestudies samen en schetst een rode lijn in de Nederlandse reacties op het Unierecht: de invloed van Unierecht is aanzienlijk, maar het vaak complexe en abstracte karakter van het Unierecht biedt een assertieve lidstaat

2 A. Schenk & S.K. Schmidt, ‘Failing on the social dimension: judicial law-making and student mobility in the EU’, *Journal of European Public Policy* 2018, p. 1522-1540.

zoals Nederland ook een grote mate van autonomie om de eigen politieke voorkeuren te realiseren.

2. Unierecht en EU-studenten

Normaal gezien volgen de grenzen van studiefinancieringsstelsels de historische grenzen van de natiestaat: zij zijn nationaal en territoriaal begrensd.³ Nationaal burgerschap biedt studenten *prima facie* toegang tot financiële ondersteuning die geboden wordt door het land van nationaliteit. De toegangsvoorwaarden vereisen over het algemeen dat de opleiding wordt gevolgd op het nationaal grondgebied.⁴ In een poging deze nationale begrenzing te behouden hebben de lidstaten van de Europese Unie getracht de studiefinanciering buiten het algemene verbod op nationaliteitsdiscriminatie te houden door middel van Europese wetgeving. Toen EU-studenten in 1996 een formeel verblijfsrecht in andere lidstaten werd gegeven op basis van de zogenoemde 'Studentenrichtlijn' (Richtlijn 93/96), sloot art. 3 van deze richtlijn ze expliciet uit van een recht op steun voor levensonderhoud. De huidige versie van die bepaling, art. 24(2) van Richtlijn 2004/38 ('Burgerschapsrichtlijn'), staat lidstaten nog steeds toe om geen steun voor levensonderhoud toe te kennen voor studies, inclusief beroepsopleidingen, in de vorm van een studiebeurs of -lening voordat studenten een duurzaam verblijfsrecht hebben verworven na vijf jaar verblijf.

Deze uitzondering van art. 24(2) is echter geen harde regel. In de loop der tijd heeft het Europees Hof van Justitie groepen EU-studenten toegang geboden tot het hoger onderwijs en de studiefinancieringsstelsels van andere lidstaten. In de jaren tachtig, ruim voor de invoering

van het Unieburgerschap (1992), verbood het Hof lidstaten namelijk al om van studenten uit andere lidstaten hogere collegegelden te vragen. Zo werd in *Gravier* (1985) bepaald dat studenten uit andere lidstaten van de Europese Gemeenschap niet gediscrimineerd mochten worden met betrekking tot de toegang tot het 'beroepsonderwijs', inclusief de betaling van inschrijf- en collegegelden.⁵ Het Hof gaf hierbij een zeer ruime definitie van 'beroepsonderwijs' en drie jaar later bleek ook universitair onderwijs hieronder te vallen.⁶ Ook de studiefinancieringsstelsels bleken niet immuun voor deze juridische logica. In *Lair* (1988) legde het Hof uit dat lidstaten tevens financiële ondersteuning moesten bieden aan EU-studenten 'wanneer deze wordt verleend ter dekking van de inschrijvingskosten of andere kosten, met name schoolgelden, die voor de toegang tot het onderwijs worden verlangd'.⁷ Met andere woorden, EU-studenten hebben ook recht op financiële ondersteuning vanuit hun gastlidstaat wanneer dergelijke ondersteuning erop is gericht om kosten van de *toegang tot het onderwijs* te vergoeden.⁸

Terwijl het Hof de toegang tot onderwijs en gerelateerde financiële steun dus reeds in de loop van de jaren tachtig mogelijk maakte, zou het tot de *Bidar*-uitspraak van 2005 consequent oordelen dat financiële steun voor *levensonderhoud* buiten de reikwijdte van het recht op gelijke behandeling valt.⁹ Toch ontwikkelde het Hof door de jaren heen een uitgebreider recht op financiële steun voor levensonderhoud voor verschillende groepen EU-studenten. De duidelijkste rechtsgrond voor een volledig recht op

3 M. Dougan, 'Cross-border educational mobility and the exportation of student financial assistance', *European Law Review* 2008, p. 723-738.

4 H. Vossensteyn, 'Student Financial Support; an Inventory in 24 European Countries' (Center for Higher Education Policy Studies, 2004).

5 HvJ EG 13 februari 1985, zaak C-293/83, *Gravier*, ECLI:EU:C:1985:69, r.o. 26.

6 HvJ EG 2 februari 1988, zaak C-24/86, *Blaizot*, ECLI:EU:C:1988:43.

7 HvJ EG 21 juni 1988, zaak C-39/86, *Lair*, ECLI:EU:C:1988:322.

8 *Lair*, r.o. 14.

9 *Lair*, r.o. 15. HvJ EG 21 juni 1988, zaak C-197/86, *Brown*, ECLI:EU:C:1988:323, r.o. 19.

financiële steun voor levensonderhoud ont-sprong aan het vrij verkeer van *werknemers*: als werknemers of familieleden van werknemers genieten EU-studenten ‘sociale voordelen’, waartoe volgens het Hof ook steun voor levens-onderhoud behoort.¹⁰ Dit recht op gelijke behandeling geldt ook wanneer de familieleden van de migrerende werknemers in het buitenland studeren en de lidstaat voorziet in een mogelijkheid om de studiefinanciering te ‘exporteren’.¹¹ Met de *Bidar*- uitspraak uit 2005 herzag het Hof expliciet zijn eigen rechtspraak en bepaalde dat met de invoering van het Unie-burgerschap steun voor levensonderhoud bin-nen de reikwijdte van het Unierecht viel: iedere vorm van toegangsbeperking wordt – in begin-sel – onderworpen aan het non-discriminatie-beginsel en zou afdoende gerechtvaardigd moeten worden door de lidstaat in kwestie.¹² Dit geldt dus tevens voor EU-studenten die een opleiding volgen in een andere lidstaat: wan-neer lidstaten de keuze maken om hun studie-financiering ‘exporteerbaar’ te maken moeten de voorwaarden die aan zulke exporteerbaar-heid verbonden zijn geen nationaliteitsdiscriminatie opleveren of studenten – inclusief bur-gers van de lidstaat zelf – ontmoedigen over de grens te gaan studeren.¹³

3. Studentenmobiliteit en de Nederlandse studiefinanciering

Voordat de effecten van het Unierecht op het Nederlandse studiefinancieringsstelsel nader worden geanalyseerd biedt deze paragraaf een korte, functionele beschrijving van dit stelsel en

een historisch overzicht van studentenmobili-teit in Nederland. Hoewel Nederland momen-teel bekend staat als een open onderwijsland met een grote buitenlandse studentenpopulatie is dit lang niet altijd zo geweest. Een blik op de geschiedenis leert ons dat Nederland sinds de jaren negentig van de vorige eeuw bijzonder actief is geweest in het ‘managen’ van studen-tenmobiliteit met als doel het ‘instroomtekort’ van buitenlandse studenten te verhelpen. Dit bleek zeer succesvol: Nederland heeft nu te kampen met een groot ‘instroomoverschot’ en navenante problematiek.

De bekostiging van het Nederlands hoger onderwijs is gebaseerd op een bijdrage van de Staat, de familie en de individuele student (door middel van een ‘zelfinvestering’).¹⁴ Hoewel stu-denten een aanzienlijke bijdrage leveren aan de bekostiging van hun onderwijs door de beta-ling van collegegelden – een bedrag dat de afge-lopen jaren vrij hard gestegen is – wordt het grootste deel van de daadwerkelijke kosten gefinancierd door de Staat via de zogenoemde ‘overheidsbijdrage’. EU-studenten komen in tegenstelling tot studenten van buiten de EU ook in aanmerking voor het ‘wettelijk’ college-geld (momenteel € 2.083) aangezien dit duide-lijk valt onder de gelijke toegang tot het onder-wijs zoals bepaald door het Hof in *Gravier*.¹⁵ Het hoger onderwijs van de EU-student ‘kost’ de Nederlandse overheid dus evenveel als de Nederlandse student, namelijk grofweg het ver-schil tussen het wettelijk collegegeld en het hogere instellingscollegegeld dat gevraagd wordt van niet-EU-studenten, wat recent geschat werd op zo’n € 7.100.¹⁶

10 HvJ EG 15 maart 1989, zaak C-389/87, *Echternach and Moritz*, ECLI:EU:C:1989:130, r.o. 35.

11 Zoals Nederland ondervond in HvJ EG 26 februari 1992, zaak C-3/90, *Bernini*, ECLI:EU:C:1992:89, r.o. 28, zie par. 4.4.

12 Gelukkig voor de Nederlandse overheid bood de expli-ciete uitzondering in art. 24(2) hier een uitkomst, zie par. 4.3.

13 HvJ EG 23 oktober 2007, zaak C-11/06 en C-12/06, *Morgan and Bucher*, ECLI:EU:C:2007:626, r.o. 24-33.

14 A. Hoogenboom, ‘Balancing student mobility rights and national higher education autonomy’, proefschrift, Universiteit van Maastricht, 2016, p. 175-176.

15 Dit is bepaald in art. 7.45a van de Wet op het Hoger Onderwijs en Onderzoek.

16 *Kamerstukken II* 2017/18, 34775, VIII, nr. 2. Over de ‘kosten’ van de EU-student, destijds € 6000, zie *Bijlage Kamerstukken II* 2011/12, nr. 142, p. 2.

Ondanks het feit dat de structuur van het studiefinancieringsstelsel min of meer ongewijzigd is gebleven sinds de invoering in 1986, is de studiefinanciering aanzienlijk versoerd door opeenvolgende bezuinigingen en de toevoeging van prestatievoorwaarden.¹⁷ Studenten die in aanmerking komen voor studiefinanciering hadden oorspronkelijk recht op een basisbeurs, een aanvullende beurs wanneer zij uit een laag-inkomen-familie komen en, sinds 1991, een ov-kaart. Tijdens de economisch gezien voorspoedige jaren 2000 werd de studiefinanciering uitgebreid met een extra leenfaciliteit, het zogenoemde ‘collegegeldkrediet’, en algemeen ‘meeneembaar’ gemaakt voor een studie in het buitenland. De studiefinanciering bleek echter niet immuun voor de bezuinigingsronden tijdens de Grote Recessie van 2008 en in 2015 voerde de wetgever, dankzij een coalitie tussen de VVD en de PvdA, het ‘sociaal leenstelsel’ in: de basisbeurs werd afgeschaft en vervangen door een ‘studievoorschot’ – een studielening met gunstige rente en terugbetalingsvoorwaarden. De aanvullende beurs voor studenten uit lage-inkomensgezinnen bleef behouden en werd verhoogd.

Studenten komen in aanmerking voor studiefinanciering wanneer zij voldoen aan het nationaliteitsvereiste, tussen de 18 en 30 jaar oud zijn en staan ingeschreven bij een onderwijsinstelling voor hoger onderwijs. Met betrekking tot het nationaliteitsvereiste maakt de Wet Studiefinanciering (WSF) gebruik van een ‘renvoi clause’ om de toegang van Unieburgers mogelijk te maken.¹⁸ Art. 2.2 lid 1 sub b WSF bepaalt namelijk dat een studerende die niet de Nederlandse nationaliteit bezit in aanmerking komt wanneer die ‘ingevolge een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie op het terrein van de studiefinanciering met een Nederlander wordt gelijkgesteld’. Via deze

bepaling wordt dus simpelweg EU-wetgeving en jurisprudentie ‘geïmporteerd’; specifieke regels over de voorwaarden waaronder EU-studenten in aanmerking komen voor studiefinanciering zijn te vinden in lagere wetgeving en soms zelfs in beleidsregels en werkinstructies van de uitvoeringsorganisatie, de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

Momenteel behoort Nederland tot de top 10 van landen wereldwijd als het gaat om zijn internationale studentenpopulatie.¹⁹ Dit lag volstrekt niet in de lijn der verwachtingen gedurende de vroege jaren negentig. In 1992 was namelijk sprake van een ‘uitstroomoverschot’ – meer Nederlanders studeerden in het buitenland dan er buitenlandse studenten in Nederland studeerden – dat destijds geweten werd aan de Nederlandse taal, de huisvesting en de relatief hoge collegegelden.²⁰ De jaren 2000 waren wat dat betreft een heuse *gamechanger*. In de strijd ‘om de knapste koppen’ op een ‘internationale hoger onderwijsmarkt’ zette de Nederlandse regering vol in op een sterke concurrentiepositie voor het Nederlandse hoger onderwijs.²¹ Het Nederlandse beleid bleek niet zonder succes: het eerdere ‘uitstroomoverschot’ werd omgebogen naar een riant ‘instroomoverschot’. Van de bijna 86.000 internationale studenten die waren ingeschreven gedurende het academisch jaar 2018/19 was een grote meerderheid van 62.932 (73,2 procent) afkomstig uit de (destijds) 28 lidstaten van Europese Unie, Zwitserland, Noorwegen, IJsland en Liechtenstein.²² Slechts om en nabij de

17 P.J. Slaman, *Staat van de student: tweehonderd jaar politieke geschiedenis van studiefinanciering in Nederland*, Amsterdam: Boom, 2015.

18 Hoogenboom 2016, p. 211.

19 D. Huberts & M. Vlek de Coningh, ‘Incoming student mobility in Dutch higher education 2017-2018’, Nuffic, 2017, p. 27.

20 *Kamerstukken II* 1991/92, 22452, nr. 3.

21 Zie onder andere *Kamerstukken II* 2005/06, 22452, nr. 21 en 23 en *Kamerstukken II* 2008/09, 31288, nr. 44.

22 L. Steehouder & F. Van Donselaar, ‘Incoming Degree Student Mobility in Dutch Higher Education 2018-2019’ Nuffic, 2019, p. 6 en p. 10. Nuffic presenteert cijfers inclusief Zwitserland, Noorwegen, IJsland, Liechtenstein omdat studenten uit deze landen op grond

twee procent van de Nederlandse studenten volgt een volledige opleiding in het buitenland, wat neerkwam op 16.743 in 2016.²³ Deze ommekeer betekende ook een verschuiving van het politieke en maatschappelijke debat naar de 'kosten en baten' van studentenmobiliteit in het algemeen en de effecten van internationalisering op de kwaliteit, toegankelijkheid en bekostiging van het hoger onderwijs.²⁴ Deze zorgen lijken de laatste jaren gehoor te vinden bij de regering: subsidies gericht op de werving van studenten worden teruggedroefd en er lijkt te worden ingezet op een vermindering van het aantal Engelstalige opleidingen.²⁵ Dit laatste niet alleen om de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands te bevorderen en te beschermen, maar ook als methode om de instroom van EU-studenten te beperken en zo kosten te besparen.²⁶

Een andere reden tot (financiële) zorg is de toegang van EU-studenten tot de Nederlandse studiefinanciering gebleken. Gedurende de afgelopen dertig jaar heeft de Nederlandse regering zich vrij consistent voorstander verklaard van een vorm van Europese studentenmobiliteit waarbij de financiële verantwoordelijkheid voor mobiele EU-studenten bij de lidstaat van herkomst blijft liggen en er in beginsel dus geen beroep kan worden gedaan op de Nederlandse studiefinanciering door studenten uit andere lidstaten.²⁷ Gelukkig voor de Nederlandse regering komt deze voorkeur overeen met het vrij lage aantal EU-studenten dat daadwerkelijk de volledige Nederlandse studiefinanciering ontvangt: grofweg één op de zes EU-studenten. Onderstaande tabel 1 toont de aantallen inkomende en uitgaande studenten die studiefinanciering ontvangen. Op 1 november 2017 ontvingen bijvoorbeeld 9.006 EU-studenten volledige studiefinanciering en 3.105 EU-studenten alleen het collegegeldkrediet. Datzelfde jaar ontvingen 9.897 Nederlandse studenten en 714 EU-studenten 'meeneembare' studiefinanciering voor hun opleiding in het buitenland. Duidelijk is dat meer 'uitgaande' Nederlandse studenten volledige studiefinanciering ontvangen dan EU-studenten studiefinanciering ontvangen in Nederland.

van hun lidmaatschap van de Europese Economische Ruimte of, in het geval van Zwitserland, een bilaterale overeenkomst met de Europese Unie, juridisch gelijkgesteld worden aan EU-studenten. De aantallen zijn *exclusief* Erasmus-studenten, die ingeschreven blijven bij hun buitenlandse onderwijsinstelling.

23 Online beschikbaar: Nuffic, 'Facts and Figures', <https://www.nuffic.nl/en/subjects/dutch-degree-students-abroad/> (laatst geraadpleegd op 30 mei 2019).

24 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2011/12, Bijlage, nr. 142, en *Handelingen* 17 december 2013, nr. 37-32.

25 *Kamerstukken II* 2019/20, 31288, nr. 782.

26 *Ibid.*, p. 10, maar met name *Kamerstukken II* 2019/20, 32359, nr. 4, bijlage 'BMH 5 Ongekend talent', p. 78-79.

27 Zie bijvoorbeeld al deze ministeriële nota uit 1989, *Kamerstukken II* 1988/89, 21217, nr. 2, p. 10.

	Inkomende EU-studenten					Uitgaande studenten	
	Familied migrerend werknemer	Migrerend werknemer	Langdurig verblijf	Volledige studie- financiering (totaal)	Uitsluitend collegegeld- krediet	NL	EU
2013	1.536	2.911	2.465	6.912	1.725	8.960	1.123
2014	1.557	2.396	2.922	6.875	1.844	9.331	1.131
2015	1.960	1.627	3.683	7.270	2.501	9.799	957
2016	1.294	2.086	4.575	7.955	2.785	9.718	785
2017	1.796	2.482	4.728	9.006	3.109	9.897	714

Tabel 1. Inkomende en uitgaande studenten met studiefinanciering op 1 november tussen 2013-2017. Bron: Dienst Uitvoering Onderwijs, *Rapportage meeneembare studiefinanciering en Studiefinanciering aan vreemdelingen in Nederland: Studiejaar 2017-2018, verstrekt aan auteur op 12 april 2019*.

4. Nederlandse reacties op uitspraken van het Hof

Zoals blijkt uit het voorgaande heeft een bijzonder snelle internationalisering van het hoger onderwijs plaatsgevonden in Nederland. Toch heeft de Nederlandse overheid deze verandering zo weten te ‘managen’ dat, ondanks de veel-eisende jurisprudentie van het Hof van Justitie, relatief weinig inkomende EU-studenten een beroep doen op de Nederlandse studiefinanciering maar het overgrote deel van de uitgaande Nederlandse studenten wél studiefinanciering ontvangt. Deze uitkomst heeft echter nooit voor de hand gelegen en is niet zonder slag of stoot tot stand gekomen. In deze paragraaf worden de Nederlandse reacties op de uitspraken van het Hof van Justitie geanalyseerd en wordt onderzocht hoe Nederland gedurende de afgelopen drie decennia zijn studiefinancieringsstelsel en de toegangsvoorwaarden heeft aangepast in het licht van het Unierecht. De paragraaf is opgedeeld in vier casestudies. Ik begin met de *Raulin*-uitspraak uit 1992 en de daaropvolgende invoering en latere afschaffing van de *Raulin*-vergoeding. Hierna richt ik me op werkende EU-studenten en hun toegang tot de studiefinanciering. Een derde casus richt zich op het

Nederlandse antwoord op de *Bidar*-uitspraak uit 2005. Tot slot analyseer ik de lange geschiedenis van de ‘meeneembare’ studiefinanciering.

‘Toegang tot Onderwijs’: van *Raulin*-vergoeding naar collegegeldkrediet

EU-studenten genieten *toegang* tot nationale onderwijsinstellingen op gelijke voet als nationale studenten. Hoewel dit allereerst betekent dat het lidstaten verboden is om hogere college- en inschrijfgelden te vragen aan EU-studenten, betekent dit ook dat lidstaten dezelfde financiële ondersteuning moeten bieden wanneer deze ondersteuning erop gericht is om de kosten van onderwijs te dekken.

Aankankelijk achtte de Nederlandse regering deze *Gravier*-jurisprudentie alleen van toepassing op de betaling van collegegeld en nadrukkelijk *niet* op het Nederlandse studiefinancieringsstelsel; dit stelsel zou namelijk geen onderscheid maken tussen financiële steun gericht op het collegegeld en het levensonderhoud zoals dat aan de orde was in *Lair*.²⁸ Dit veranderde met een prejudiciële verwijzing door het College van Beroep Studiefinanciering in 1989. Eerder, in 1986, had mevrouw *Raulin*, een Franse studente aan de Gerrit Rietveldacademie, studiefinanciering aangevraagd. Nadat deze aanvraag was afgewezen maakte zij bezwaar met een beroep op de *Gravier*- en *Lair*-uitspraken van het Hof van Justitie, betogend dat zij aanspraak maakte op dat gedeelte van de studiefinanciering dat bedoeld was ter

²⁸ *Kamerstukken II* 1991/92, 22542, nr. 3, p. 9.

compensatie van inschrijf- en collegegelden.²⁹ Het College verwees de zaak naar het Hof van Justitie met de vraag of een student uit een andere lidstaat recht had op studiefinanciering wanneer dat stelsel geen onderscheid maakte tussen ondersteuning in de kosten van het onderwijs en kosten van het levensonderhoud.³⁰ Ter zitting beargumenteerde de Nederlandse regering stevig dat een uitsplitsing van de basisbeurs naar de onderscheiden kostenfactoren gekunsteld zou zijn en geen recht zou doen aan de filosofie van de WSF.³¹ Hier ging het Hof niet in mee, opmerkende dat studiefinanciering weliswaar als lumpsum werd verstrekt, maar dat de berekening plaatsvond met onderscheid tussen 'verschillende elementen, waaronder de kosten van toegang tot het onderwijs'.³² Het Hof oordeelde daarom dat studenten uit andere lidstaten recht hadden op gelijke behandeling 'voor zover de toegekende steun bestemd is ter dekking van de kosten van inschrijving of andere aan de toegang tot het onderwijs verbonden kosten, ongeacht de wijze van berekening van de steun of de eraan ten grondslag liggende filosofie'.³³ Het Hof liet het aan het College om te bepalen welk gedeelte van de studiefinanciering bestemd was ter dekking van de kosten van toegang tot de beroepsopleiding. Dat stelde vast dat EU-studenten recht hadden op een maandelijks toelage die de betaling van het collegegeld vergoedt.³⁴ Ondanks haar eerdere verzet voldeed de Nederlandse regering trouw aan

deze uitspraak door een speciale toelage in het leven te roepen. Deze toelage, vernoemd naar zijn protagonist, zou bekend komen te staan als de 'Raulinvergoeding' en werd jaarlijks uitgekeerd als gift ter hoogte van het wettelijk collegegeld.³⁵ Interessant genoeg presenteerde de regering de Raulinvergoeding destijds tegenover het parlement als een maatregel om de (achterlopende) instroom van buitenlandse studenten te bevorderen.³⁶

Het bestaan van de Raulinvergoeding zou vanaf het allereerste begin onder druk staan. Al tijdens het eerste jaar, 1994, rapporteerde de overheid dat de kosten rondom de Raulinvergoeding 'fors hoger' uitvielen dan verwacht.³⁷ Gedurende de jaren negentig ontstond bovendien een discrepantie tussen het bedrag aan steun dat Nederlandse en EU-studenten ontvingen. Terwijl de basisbeurs stapsgewijs verlaagd werd sinds 1991 stegen de collegegelden tussen 1995 en 1999 met als gevolg dat EU-studenten meer aan toelage ontvingen dan thuiswonende Nederlandse studenten. Als reactie hierop verlaagde de minister in 1999 de Raulinvergoeding met veertig procent tot de hoogte van de basisbeurs voor thuiswonenden.³⁸ Ondanks deze maatregel zouden de kosten van de Raulinvergoeding oplopen tot zes miljoen euro in 2005 met 12.500 ontvangende EU-studenten.³⁹

29 College van Beroep Studiefinanciering 12 oktober 1992, WSF 30145787, r.o. 3. Zie ook HvJ EG 26 februari 1992, zaak C-357/89, *Raulin*, ECLI:EU:C:1992:87, r.o. 5.

30 *Raulin*, r.o. 6.

31 *Raulin*, r.o. 26.

32 *Raulin*, r.o. 27.

33 *Ibid.*, r.o. 28 (cursivering door auteur). Zie tevens, D. Curtin & R. van Ooik, 'Noot bij Raulin en Bernini', *SEW, Tijdschrift voor Europees en Economisch Recht* 1994, p. 188.

34 College van Beroep Studiefinanciering 12 oktober 1992, WSF 30145787, r.o. 5.

35 Beleidsregel internationale aspecten WSF, 1e fase, Uitleg OCenW regelingen 1993, nr. 18 van 30 juni 1993, kenmerk SFB-93033328.

36 *Kamerstukken II* 1991/92, 22452, nr. 3, p. 5.

37 Een gerapporteerde 5,1 miljoen gulden. *Kamerstukken II* 1994/95, 24302, nr. 2, p. 122.

38 De maatregel werd vastgelegd in een beleidsregel, 'Vergoeding les- en collegegelden aan buitenlandse studerende in Nederland', 5 februari 2001, AGO-CenW/AA/01.014. Hiermee werd een jaarlijkse besparing van 9 miljoen gulden verwacht. *Kamerstukken II* 1999/2000, 26800 VIII, nr. 2, p. 114; *Kamerstukken II* 2005/06, 30387 en 22452, nr. 53, p. 2.

39 *Kamerstukken II* 2004/05, bijlage 1405.

In 2006 greep de regering de invoering van het collegegeldkrediet aan om de Raulinvergoeding per september 2007 af te schaffen. Collegegeldkrediet kwam als extra en afzonderlijke lening voor de betaling van het collegegeld in het hoger onderwijs bovenop de andere elementen van de studiefinanciering (de basisbeurs, de aanvullende beurs, de reisvoorziening en de aanvullende lening).⁴⁰ De invoering ging echter gepaard met een herformulering van de doelstellingen achter de verschillende kostenposten van het studiefinancieringsstelsel: er werd een duidelijk onderscheid aangebracht dat aansloot bij 'de internationale terminologie waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen kosten voor levensonderhoud en de kosten voor toegang tot het onderwijs'.⁴¹ Van nu af aan zou het collegegeldkrediet dienen als tegemoetkoming in 'de kosten voor toegang tot het onderwijs', terwijl de overige componenten van het stelsel fungeerden als tegemoetkoming in het 'levensonderhoud'.⁴² Hoewel benadrukt moet worden dat het collegegeldkrediet werd ingevoerd met het doel om meer financiële ruimte voor studenten te creëren en *niet* de Raulinvergoeding als zodanig af te schaffen, diende de expliciete *herformulering* van de kostenposten die hiermee gepaard ging wel duidelijk dit doel.⁴³ Door EU-studenten in aanmerking te laten komen voor collegegeldkrediet, kon Nederland blijven voldoen aan zijn verplichtingen onder het Unierecht, maar viel tevens de juridische basis voor de Raulinvergoeding weg en kon deze veilig worden afgeschaft. Vanaf nu was de 'reguliere' basisbeurs immers alleen nog gericht op het levensonderhoud en niet langer bedoeld als (gedeeltelijke)

compensatie van de het collegegeld.⁴⁴ Door de Raulinvergoeding – een gift – te vervangen door collegegeldkrediet – een lening – werd een besparing van elf miljoen euro op de lange termijn voorzien.⁴⁵ Deze besparing diende gedeeltelijk als financiering voor de invoering van meeneembare studiefinanciering.⁴⁶ Het effect van de maatregel was duidelijk in numerieke termen: terwijl 12.500 EU-studenten de Raulinvergoeding ontvingen in 2005, ontvingen slechts 2.500 EU-studenten collegegeldkrediet in 2015, ondanks de aanzienlijke groei in EU-studenten.⁴⁷

Werkende studenten: strijd om de urennorm

Arbeidsmarktactiviteit biedt volledige toegang tot het studiefinancieringsstelsel van de lidstaat waar die activiteit plaatsvindt. Dit geldt zowel voor de student die economisch actief is als voor een student die een economisch actief familielid in de lidstaat heeft. In deze gevallen kunnen lidstaten geen beroep doen op art. 24 lid 2 van de Burgerschapsrichtlijn en dienen zij steun voor levensonderhoud te bieden op gelijke voet als voor hun eigen burgers. Dit recht dateert echter al uit de jaren tachtig, toen het Hof besliste dat steun voor levensonderhoud te kwalificeren is als 'sociaal voordeel' onder art. 7(2) van Verordening 1612/68.⁴⁸ De status als student kan dus overlappen met de status als werknemer wanneer er naast een studie (deeltijd) arbeid wordt verricht in de lidstaat waar de studie plaatsvindt. Deze mogelijkheid werd expliciet bevestigd door het Hof in *L.N.* (2013).⁴⁹ In deze zaak nam de Deense regering

40 *Kamerstukken II* 2005/06, 30387, nr. 3.

41 *Kamerstukken II* 2005/06, 30387, nr. 3, p. 18.

42 *Ibid.* Nog explicieter, *Kamerstukken I* 2006/07, 30933, D. Het onderscheid sluit natuurlijk aan bij de terminologie van de Hof-jurisprudentie.

43 Dit volgt duidelijk uit de argumentatie van de Minister van Onderwijs in de Tweede Kamer, *Handelingen II* 2006/07, 54, p. 3112.

44 *Kamerstukken II* 2005/06, 30387, nr. 3, p. 19 en p. 26.

45 *Ibid.*, p. 26.

46 *Handelingen II* 2006/07, 54, p. 3114. Zie ook *Kamerstukken II* 2006/07, 30933, nr. 3, p. 12.

47 Zie tabel 1 en tevens *Kamerstukken II* 2004/05, bijlage 1405.

48 Huidige Verordening 492/2011. Zie *Lair*, r.o. 28; *Echternach and Moritz*, r.o. 35.

49 HvJ EU 21 februari 2013, zaak C-46/12, *L.N.*, ECLI:EU:C:2013:97, r.o. 47.

de positie in dat Unieburgers die naar een van de lidstaten verhuizen om daar te studeren niet tevens als werknemer aangemerkt kunnen worden. Het Hof achtte dergelijke intenties echter irrelevant.⁵⁰ Wanneer een EU-student tevens aangemerkt kan worden als werknemer, dat wil zeggen wanneer hij/zij 'reële en daadwerkelijke arbeid verricht, die niet van zo geringe omvang is dat het om louter marginale en bijkomstige werkzaamheden gaat', dan geniet hij/zij gelijke toegang tot steun voor levensonderhoud.⁵¹

Anders dan de Deense autoriteiten werden de Nederlandse autoriteiten al twintig jaar eerder gedwongen om werkende EU-studenten volledige toegang tot studiefinanciering te bieden. Reeds in 1992 besliste het College van Beroep Studiefinanciering namelijk dat de Nederlandse studiefinanciering als 'sociaal voordeel' in de zin van art. 7(2) Verordening 1612/68 gezien moest worden. De Franse voltijds economiestudente die de zaak had aangespannen werkte twaalf uur per week en het College zag dit als 'reële en daadwerkelijke arbeid' waardoor ze aanmerking kwam voor Nederlandse studiefinanciering.⁵² Om als werknemer aangemerkt te worden hanteerde de IB-Groep (de rechtsvoorganger van DUO) tot 2005 een interne beleidsregel dat EU-studenten een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd moesten kunnen tonen voor minimaal 32 uur per maand.⁵³ Rechter achtte deze numerieke invulling van het Unierechtelijke werknemersconcept weliswaar geen onjuiste toepassing van het Unierecht, maar bekritiseerde de rigide toepassing van deze minimumnorm in individuele gevallen en dwongen de IB-Groep rekening te houden met gemiddelde werkuren per maand en

perioden van ziekte.⁵⁴ In 2005 publiceerde de IB-Groep een beleidsregel, welke tevens voorzag in een retrospectieve verificatie van het aantal gewerkte uren. EU-studenten die konden aantonen dat zij gemiddeld meer dan 32 uur per maand hadden gewerkt – met uitzondering van een maand vakantie of ziekte – werden automatisch gezien als werknemers. EU-studenten die deze norm niet haalden, konden op grond van individuele omstandigheden aantonen toch als werknemer aangemerkt te moeten worden.⁵⁵ Wanneer dit niet mogelijk bleek dienden EU-studenten hun eerder ontvangen studiefinanciering terug te betalen. In 2009 bevestigde de Centrale Raad van Beroep de '32-uurs norm': dit beleid was volgens de Raad een juiste invulling van de (abstracte) werknemersdefinitie van het Hof.⁵⁶ Ondanks deze duidelijke bekrachtiging door de hoogste bestuursrechter besloot de regering de juridische zekerheid achter zich te laten en de grenzen van het recht op te zoeken met het oog op kostenbesparingen. In 2012 kondigde VVD staatssecretaris Zijlstra aan de minimumgrens aan te scherpen van 32 uur naar 56 uur per maand. Deze aanscherping was politiek gemotiveerd en was het directe gevolg van Kamervragen uit zijn eigen partij over het aantal werkende EU-studenten dat studiefinanciering ontving, hoeveel geld hiermee gemoeid was en of er 'ruimte' was om de voorwaarden van toegang tot de studiefinanciering aan te scherpen.⁵⁷ Nadat hij een aanzienlijke stijging van het aantal werkende EU-studenten had gerapporteerd beloofde de staatssecretaris over te gaan tot een aanscherping van de minimum-

50 *L.N.*, r.o. 46.

51 Zie bijvoorbeeld *L.N.*, r.o. 41-43.

52 College van Beroep Studiefinanciering 12 oktober 1992, WSF 30447990.

53 Rb. Alkmaar 11 november 2003, ECLI:NL:RBALK:2003:AN7934; CRvB 16 maart 2007 ECLI:NL:CRVB:2007:BA1063, r.o. 2.3.2.

54 Rb. Alkmaar 23 augustus 2004, ECLI:NL:RBALK:2004:AQ7624; Rb. Arnhem

8 november 2004, ECLI:NL:RBARN:2004:AR5364.

55 IB Groep, 'Beleidsregel controlebeleid migrerend werknemerschap', 4 maart 2005, AG/OCW/MT-05.11.

56 CRvB 16 maart 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BA1063; CRvB 30 oktober 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK2076; CRvB 21 oktober 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BT8968.

57 *Kamerstukken II* 2011/12, bijlage, nr. 1811.

grens naar 56 uur; een interpretatie van het werknemersbegrip die in lijn was met de Vreemdelingencirculaire, welke immers uiting van veertig procent van de gebruikelijke volledige arbeidstijd. Na vervroegde verkiezingen in 2012 werd de aangescherpte beleidsregel per 1 januari 2014 ingevoerd door de nieuwe PvdA-minister Bussemaker, nadat zij eerder subtiel door VVD-kamerleden herinnerd was aan de belofte van haar voorganger.⁵⁸ Sinds deze datum moeten EU-studenten aantonen gemiddeld 56 uur per maand te hebben gewerkt om hun ontvangen studiefinanciering niet teruggevorderd te zien worden.⁵⁹

Het verhogen van de minimumgrens voor de ‘werkende student’ diende een duidelijk politiek doel: het aantal EU-studenten met studiefinanciering verminderen.⁶⁰ Deze doelstelling lijkt te zijn behaald, mede door de maatregel gepaard te laten gaan met een intensivering van de controle op frauderende EU-studenten⁶¹ en ‘risicoprofilering en analyse’ van de doelgroep.⁶² Het aantal EU-studenten dat studiefinanciering ontving op basis van hun werknemersstatus halveerde bijna tussen 2013 en 2015, ondanks een groei in het aantal EU-studenten.⁶³ De politiek gemotiveerde maatregel betekende echter wel nieuwe rechtsonzekerheid – bij EU-studenten, maar bij ook de uitvoering – over de Nederlandse toepassing van het Europeesrechtelijke werknemersconcept in de context van studiefinanciering. Opende het minis-

terie niet de doos van Pandora door een stabiele en werkbare beleidsregel – één die bovendien op instemming van de Centrale Raad van Beroep kon rekenen – op te rekken? Tot op heden heeft de nieuwe minimumgrens echter de juridische test doorstaan.⁶⁴ Slechts een handjevol EU-studenten heeft succesvol beroep ingesteld wanneer het situaties betrof waarin de norm te strikt werd toegepast of individuele omstandigheden zoals loon en vakantiegeld niet in ogenschouw werden genomen.⁶⁵

Geïntegreerde studenten: van Bidar naar Förster
EU-studenten kunnen ook een recht op steun voor levensonderhoud claimen wanneer zij ‘een zekere mate van integratie’ kunnen aantonen in de samenleving van de ontvangende lidstaat. Dat wil zeggen, ongeacht of zij als werknemer zijn aan te merken zoals onder 2. bedoeld. Het Hof legde de morele basis voor deze rechtsgrond in *Bidar* (2005), waar het zijn eerdere jurisprudentie herzag en oordeelde dat steun voor levensonderhoud binnen de reikwijdte van de Verdragen viel.⁶⁶ Meneer Bidar, een Franse student, had reeds drie jaar in het Verenigd Koninkrijk gewoond en daar zijn middelbaar onderwijs afgerond ‘zonder ooit een beroep te doen op de sociale bijstand’ toen zijn verzoek om een studielening – ter dekking van zijn kosten van levensonderhoud – geweigerd werd.⁶⁷ Om een Britse studielening te krijgen moesten EU-studenten zowel voldoen aan een verblijfsvoorwaarde van drie jaar voorafgaand aan de opleiding als de ‘status van gevestigd persoon’ (*settled status*) verworven heb-

58 *Kamerstukken II* 2012/13, Bijlage, 33453, nr. 6, p. 5.

59 ‘Beleidsregel controlebeleid migrerend werknemerschap’, 13 december 2012, nr. HO&S/463528.

60 *Ibid.*

61 *Kamerstukken II* 2013/14, 1050, nr. 450, p. 18. Over fraude onder EU-studenten, zie bijvoorbeeld CRvB 4 december 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:3700.

62 *Kamerstukken II* 2013/14, 24724, nr. 122, p. 2.

63 Zie tabel 1. Ik benadruk dat ik slechts een correlatie observeer en, hoewel plausibel, geen causaal verband kan bewijzen. Er zijn bijvoorbeeld geen cijfers bekend voor 2012/2013 en gedurende dezelfde periode vond ook de invoering van het sociaal leenstelsel plaats.

64 Rb. Rotterdam 26 februari 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:1238.

65 Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 11 december 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:14608; Rb. Zeeland-West-Braabant 2 december 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:762; Rb. Den Haag 6 april 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:3457.

66 HvJ EG 15 maart 2005, zaak C-209/03, *Bidar*, ECLI:EU:C:2005:169, r.o. 38.

67 *Ibid.*, r.o. 20-22.

ben.⁶⁸ Omdat het in de praktijk ‘volledig onmogelijk’ bleek voor studenten uit andere EU-lidstaten om een dergelijke *settled status* te bemachtigen, verklaarde het Hof deze regel indirect discriminatoir.⁶⁹ Wel kon de verblijfsvoorwaarde van drie jaar op instemming rekenen.⁷⁰ Het Hof stond namelijk sympathiek tegenover de financiële zorgen die het VK uitte omtrent de toegang van EU-studenten tot steun voor levensonderhoud: lidstaten mochten ervoor zorgen, zo oordeelde het Hof, dat steun voor levensonderhoud geen onredelijke last werd ‘die het totale bedrag van de door deze staat toekenbare steun zou kunnen beïnvloeden’.⁷¹ Lidstaten mochten daarom steun voor levensonderhoud enkel toekennen aan EU-studenten ‘die blij hebben gegeven van een zekere mate van integratie in de samenleving’ en een verblijfsvoorwaarde van drie jaar werd geschikt geacht om deze doelstelling te bereiken.⁷²

De Nederlandse reactie op *Bidar* is een ander voorbeeld van de assertieve houding van de overheid, die de verdere grenzen van het Unierecht zou bepalen. *Bidar* werd ontvangen met een zekere paniek binnen politieke en ambtelijke kringen. Er werd gevreesd dat de Nederlandse studiefinanciering kwetsbaar was voor procedures door EU-studenten die een beroep zouden doen op hun mate van integratie in de Nederlandse samenleving.⁷³ Slechts twee dagen na de *Bidar*-uitspraak ontving de Nederlandse regering daarom al parlementaire vragen over de gevolgen van de uitspraak voor EU-studenten in Nederland. Om de rechtsze-

kerheid te herstellen antwoordde de Staatssecretaris voor Onderwijs dat alleen EU-studenten die langer dan vijf jaar rechtmatig in Nederland hebben gewoond als ‘geïntegreerd’ werden beschouwd en dat hen daarmee volledige toegang tot studiefinanciering toekwam.⁷⁴ Hiermee liep de regering vooruit op de Burgerchapsrichtlijn, welke een jaar later van kracht zou worden. Zoals reeds eerder benoemd bepaalt art. 24(2) van deze richtlijn dat lidstaten niet verplicht zijn om steun voor levensonderhoud toe te kennen vóór de verwerving van het duurzame verblijfsrecht, dat wil zeggen na vijf jaar verblijf. Art. 3(a)1 van het Besluit Studiefinanciering 2000 zondert nu Unieburgers expliciet uit van een recht op studiefinanciering wanneer zij nog geen duurzaam verblijf hebben verworven. De regeling betekende tevens dat EU-studenten met een duurzaam verblijfsrecht volledig werden ingebed in het Nederlandse studiefinancieringssysteem. In de praktijk dienen EU-studenten niet de (omslachtige) route via de IND te bewandelen voor een duurzaam verblijfsdocument, maar controleert DUO zelfstandig de inschrijvingsduur in de Basisregistratie Personen.⁷⁵

Het zou niet lang duren voor een Duitse studente, mevrouw Förster, de IB-Groep voor de rechter bracht vanwege deze verblijfsvoorwaarde van vijf jaar. Ondanks dat zij over de relevante periode nog niet vijf jaar in Nederland had verbleven meende zij ‘als volledig in de Nederlandse samenleving geïntegreerde burger van de EU’ in aanmerking te komen voor volledige studiefinanciering in het licht van de *Bidar*-uitspraak.⁷⁶ De Centrale Raad van Beroep betwijfelde inderdaad of de verblijfsduurvoorwaarde van vijf jaar gehanteerd

68 *Ibid.*, r.o. 15-18.

69 *Ibid.*, r.o. 61.

70 *Ibid.*, r.o. 60.

71 *Ibid.*, r.o. 56.

72 *Ibid.*, r.o. 56-60.

73 NRC berichtte destijds vrij uitgebreid over hoe het arrest werd ontvangen binnen het Ministerie van OCW. Ambtenaren gaven aan dat ‘een foutje in de interpretatie de Nederlandse overheid miljoenen euro’s [kon] kosten’, Mark Duursma, NRC, ‘De weg open voor een Europees studiefinancieringssysteem’, 16 maart 2005.

74 *Kamerstukken II* 2004/05, bijlage, nrs. 1387 en 1405.

75 DUO vraagt studenten slechts een kopie van hun ID-kaart op te sturen. Website DUO, ‘Student Finance: Eligibility’: <https://duo.nl/particulier/student-finance/eligibility.jsp> (laatste bezoek: 11 februari 2020).

76 CRvB 16 maart 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BA1063, r.o. 1.5.

mocht worden als (enige!) invulling van ‘een zekere mate van integratie’ en vroeg het Hof daarom of ook andere factoren dan alleen de duur van het verblijfkunnen wijzen op een aanzienlijke mate van integratie in de Nederlandse samenleving.⁷⁷ In de resulterende *Förster*-uitspraak achtte het Hof – wellicht verrassend, aangezien het Hof in eerdere burgerschapszaken de nadruk legde op een beoordeling van ‘individuele omstandigheden’ – de enkele voorwaarde van vijf jaar verblijf geschikt om te garanderen dat de EU-student is geïntegreerd in de ontvangende lidstaat, onder andere door te verwijzen naar art. 24(2) van de Burgerschapsrichtlijn.⁷⁸ Door bewust de grenzen van de integratie-eis uit *Bidar* op te zoeken en niet te berusten in de (veilige) verblijfsvoorwaarde van drie jaar, zoals die gehanteerd werd door de Britse overheid, toonde de Nederlandse overheid haar assertieve houding tegenover het Unierecht. Deze strategie bleek succesvol: Nederland kon de (financiële) impact van *Bidar* op het Nederlandse studiefinancieringsstelsel beperken en herstelde tevens de rechtszekerheid (ook voor andere lidstaten) door het Hof van Justitie de kans te bieden zijn jurisprudentie te ‘finetunen’.

Meeneembare studiefinanciering: de ‘verbonden’ student

De Nederlandse worsteling met de ‘meeneembare studiefinanciering’ en het Unierecht kan met recht een saga genoemd worden. Het is belangrijk te herhalen dat het Unierecht lidstaten *niet* verplicht om de studie van studenten in het buitenland te financieren. Wanneer lidstaten echter de keuze maken om hun studiefinanciering ‘exporteerbaar’ te maken, dienen zij ervoor te zorgen dat de voorwaarden voor toekenning daarvan geen ongerechtvaardigde beperking van het recht op vrij verkeer en ver-

blijf opleveren.⁷⁹ Aangezien de Nederlandse studiefinanciering vanaf de invoering ervan een exportmogelijkheid kende, zijn ook de voorwaarden sinds het prille begin een geschilpunt geweest tussen de Nederlandse regering en uitgesloten Unieburgers en – later – Nederlandse burgers.

De oorspronkelijke Wet studiefinanciering bood de Minister van Onderwijs de mogelijkheid om buitenlandse onderwijsinstellingen te selecteren waarvoor Nederlandse studenten hun Nederlandse studiefinanciering konden ‘exporteren’.⁸⁰ Dit ging met name om opleidingen in andere EU-lidstaten tot arts, tandarts, dierenarts, apotheker, vroedvrouw, verpleegkundige en architect.⁸¹ Hoewel art. 7(2) WSF destijds door middel van een ‘*renvoi clause*’ bepaalde dat studerende die onder het Gemeenschapsrecht gelijkgesteld moesten worden ook aanspraak hadden op studiefinanciering, dienden zij in Nederland woonachtig te zijn, in tegenstelling tot studerende met de Nederlandse nationaliteit.

In 1986 vroeg mevrouw Bernini – een Italiaanse studente die als dochter van een Italiaanse migrerende werknemer meer dan twintig jaar in Nederland had gewoond – Nederlandse studiefinanciering aan voor haar studie architectuur aan de Universiteit van Napels. Deze architectuuropleiding was geselecteerd als een van de buitenlandse opleidingen waarvoor de Nederlandse studiefinanciering kon worden geëxporteerd.⁸² Haar aanvraag werd echter afgewezen omdat mevrouw Bernini als niet-Nederlandse in Nederland woonachtig moest zijn, hetgeen niet het geval was. Tegen deze beslissing ging zij in beroep bij het College van Beroep Studiefinanciering, welke uit eigen beweging de economische activiteiten van vader Bernini in Nederland aankaarte en

⁷⁹ *Morgan en Bucher*, r.o. 28. HvJ EU 26 februari 2015, zaak C-359/13, *Martens*, ECLI:EU:C:2015:118, r.o. 23-24.

⁸⁰ Art. 9(3) van de Wet Studiefinanciering, *Stb.* 1986, 252.

⁸¹ *Kamerstukken II* 1991/92, 22452, nr. 3, p. 7.

⁸² Rapport ter terechtzitting, zaak C-3/90, r.o. 2.

⁷⁷ *Ibid.*, r.o. 4.4.1.

⁷⁸ HvJ EG 18 november 2008, zaak C-158/07, *Förster*, ECLI:EU:C:2008:630, para 32.

hierover prejudiciële vragen stelde aan het Hof van Justitie: hebben de kinderen van migrerende werknemers gelijke toegang tot de Nederlandse studiefinanciering, ook als zij in een andere lidstaat studeren?⁸³ Nadat het Hof had vastgesteld dat Nederlandse studerende die een architectuuropleiding volgden aan dezelfde universiteit wél in aanmerking kwamen voor studiefinanciering, concludeerde het Hof op grond van zijn jurisprudentie inzake de gelijke behandeling van migrerende werknemers dat het vereiste om in Nederland te verblijven nationaliteitsdiscriminatie opleverde.⁸⁴

In het licht van *Bernini* is de latere *Meeusen*-uitspraak (1999) geen verrassing. Meeusen, de dochter van Belgische grensarbeiders – wonend in België maar werkzaam voor hun eigen bedrijf in Nederland – studeerde scheikunde in Antwerpen. Het simpele feit dat de ouders economisch actief waren in Nederland betekende volgens het Hof dat zij gelijk behandeld moesten worden met betrekking tot de ‘sociale voordelen’ in de zin van art. 7(2) Verordening 1612/68. Omdat Nederlandse studenten die dezelfde opleiding volgden wél in aanmerking kwamen voor Nederlandse studiefinanciering, mocht van de kinderen van grensarbeiders niet verlangd worden dat zij in Nederland woonachtig zijn.⁸⁵

De *Bernini*- en *Meeusen*-uitspraken betekenden niet alleen dat de familieleden van migrerende werknemers voortaan ook op gelijke voet als Nederlandse studenten Nederlandse studiefinanciering mochten ‘exporteren’.⁸⁶ De jurisprudentie zou ook een stempel drukken op de

plannen van de regering om de studiefinanciering in haar geheel – dat wil zeggen, ongeacht plaats en type opleiding – ‘meeneembaar’ te maken binnen de Europese Unie. Na de *Meeusen*-uitspraak werden deze eerder aangekondigde plannen namelijk uitgesteld.⁸⁷ Om uit te zoeken of het mogelijk was om alleen studiefinanciering aan studenten ‘met een duidelijke band met Nederland’ toe te kennen zonder daarbij migrerende werknemers te discrimineren liet de minister extern academisch onderzoek verrichten.⁸⁸ Hoewel in dit onderzoek de mogelijkheid werd geopperd om een algemeen geldende verblijfsvoorwaarde – ook geldend voor Nederlandse studerende – als *testcase* voor het Hof te laten komen,⁸⁹ durfde toenmalig minister Hermans van Onderwijs dit risico (nog) niet aan en besloot de eerdere plannen een halt toe te roepen. Zonder een poging te doen zijn frustratie te verbergen, klaagde de minister in een brief aan de Kamer dat ‘de [Nederlandse] wens tot mobiliteit en het stimuleren en faciliteren daarvan wordt getemperd door de (financiële) effecten van de invulling van het Burgerschap van de Unie, hoe contrair dit ook lijkt’.⁹⁰

Een creatieve uitweg uit deze impasse werd drie jaar later gevonden in de *Bidar*-uitspraak van het Hof (2005). Zoals reeds genoemd verplichtte *Bidar* de lidstaten om studiefinanciering toe te kennen aan ‘geïntegreerde’ studenten. Het Hof gaf echter ook aan dat het lidstaten was toegestaan om te voorkomen dat de verstrekking van studiefinanciering een ‘onredelijke

83 College van Beroep Studiefinanciering 12 oktober 1992, WSF 30257889.

84 HvJ EG 26 februari 1992, zaak C-3/90, *Bernini*, ECLI:EU:C:1992:89, r.o. 28.

85 HvJ EG 8 juni 1999, zaak C-337/97, *Meeusen*, ECLI:EU:C:1999:284, r.o. 23.

86 Dit werd eerst bereikt door middel van beleidsregels, maar na aandringen van de Europese Commissie werd dit beleid omgezet in formele wetgeving. *Kamerstukken II* 2002/03, 28865, nr. 3, p. 5 en 7; *Stb.* 2003, 469.

87 Zie onder andere *Kamerstukken II* 1999-2000, 26873, nr. 20, *Handelingen II* 22 maart 2000, 5959-4144, *Kamerstukken II* 1999-2000, 60, 23 maart 2000, p. 4212-4213, *Kamerstukken II* 2000/01, 24724, nr. 51, p. 4.

88 *Kamerstukken II* 2000/01, 24724, nr. 48, p. 19-20.

89 K. Mortelmans & R. van Ooik, ‘De ‘Meeneembaarheid’ van Nederlandse Studiefinanciering bezien van het Europees Recht’, Europa Instituut, Universiteit van Utrecht, 2002, p. 58-59.

90 *Kamerstukken II* 2001/02, 24724, nr. 56, p. 5.

last' zou vormen voor de staatskas.⁹¹ Het was daarom toegestaan om van studenten te eisen dat zij 'blijk hebben gegeven van een zekere mate van integratie in de samenleving' en dit kon worden aangetoond door 'een bepaalde tijd' in de ontvangende lidstaat te verblijven.⁹² Deze passage uit de *Bidar*-uitspraak overtuigde de Nederlandse regering van de kans dat een algemene verblijfsvoorwaarde voor een beroep op de meeneembare studiefinanciering de test van het Hof van Justitie zou doorstaan.⁹³ Nederland besloot daarom de meeneembare studiefinanciering te beperken tot studerende die – ongeacht hun nationaliteit – 'ten minste drie jaren van de zes jaren voorafgaand aan diens inschrijving aan die opleiding in Nederland heeft gewoond en gedurende deze periode rechtmatig verblijf heeft gehad'.⁹⁴ Interessant genoeg nam de wetgever daarmee de bewuste beslissing om Nederlandse studerende van het recht op studiefinanciering uit te sluiten die nooit of slechts sporadisch voet zetten op Nederlandse bodem.⁹⁵ Beleidsmakers hadden, met andere woorden, eindelijk een oplossing gevonden in het Unierecht, maar deze oplossing vereiste de uitsluiting van sommige Nederlanders: *verblijfsverving* nationaliteit ten gunste van een band met Nederland. Studenten konden aanspraak maken op meeneembare studiefinanciering vanaf collegejaar 2007/08, maar de toepasselijke 3-uit-6-regel zou kort daarop getest worden voor het Hof van Justitie in twee afzonderlijke procedures. De eerste betrof een inbreukprocedure door de Europese Commissie die (wederom) ging om de rechten van familieleden van migrerende

werknemers.⁹⁶ Vooruitlopend op de procedure verdedigde toenmalig minister Plasterk van Onderwijs de verblijfsvoorwaarde als evenredige maatregel om 'studiefinancieringstoerisme' te voorkomen en studentenmobiliteit te promoten.⁹⁷ Ook dreigde hij dat een voor Nederland negatief uitvallende uitspraak 'grote consequenties [kon] hebben voor het voortbestaan van de meeneembare studiefinanciering in de huidige vorm'.⁹⁸ In reactie op deze Nederlandse bezwaren maakte het Hof echter duidelijk dat de redenatie uit *Bidar* niet opging voor migrerende werknemers.⁹⁹ Het verschil zat volgens het Hof in het feit dat migrerende werknemers en grensarbeiders reeds door hun activiteiten op de arbeidsmarkt van een lidstaat hun integratie aantonen en daarmee gelijke behandeling verdienen ten opzichte van nationale werknemers, ook wat betreft hun (studerende) familieleden.¹⁰⁰ Wel accepteerde het Hof de tweede rechtvaardigingsgrond die de Nederlandse regering aandroeg, namelijk dat een verblijfsvoorwaarde een geschikte maatregel is om studentenmobiliteit te promoten.¹⁰¹ Dit betoog doorstond echter niet de evenredigheidstoets omdat de Nederlandse regering niet wist hard te maken waarom zij voor de 3-uit-6-regel had gekozen, 'met uitsluiting van alle andere representatieve aanknopingsfactoren' om integratie aan te tonen.¹⁰² De Nederlandse reactie op deze onwelkome uitspraak bleek niet zo drastisch als eerder door minister Plasterk aangekondigd. Pragmatisch lijkt een betere kwalificatie. Door een wetswijziging werd de uitspraak nageleefd, maar werd

91 *Bidar*, r.o. 56.

92 *Ibid.*, r.o. 57 en 59.

93 Beleidsbrief meeneembare studiefinanciering, SFB2005/56309, p. 9.

94 De voorwaarde werd vastgelegd in art. 2.14(2)(c) WSE, *Stb.* 2007, 200.

95 Dat deze keuze bewust werd gemaakt blijkt uit de memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 2006/07, 30933, nr. 3, p. 5.

96 HvJ EU 14 juni 2012, zaak C-542/09, *Commissie t. Netherlands*, ECLI:EU:C:2012:346.

97 *Kamerstukken II* 2009/10, 31288, nr. 77, p. 2-3.

98 Het was berekend dat de achtduizend extra studenten de Staat zo'n veertig miljoen euro zouden kosten. *Kamerstukken II* 2011/12, 33000 VIII, nr. 158, p. 9.

99 *Commissie t. Netherlands*, r.o. 63.

100 *Ibid.*, r.o. 65.

101 *Ibid.*, r.o. 72 en 79.

102 *Ibid.*, r.o. 80-87.

de Minister van Onderwijs tegelijkertijd de mogelijkheid gegeven om het aantal studenten dat in aanmerking komt voor meeneembare studiefinanciering te maximaliseren.¹⁰³ Deze 'onontkoombare' oplossing om budgettaire risico's te beperken leidde tot fel debat in de Eerste en Tweede Kamer over de Europese bemoeienis met het Nederlandse onderwijsbeleid.¹⁰⁴ Ondanks Kamerbrede zorgen over de mogelijke verdringingseffecten voor Nederlandse studenten,¹⁰⁵ gingen alle partijen – op de PVV na – akkoord met de wijziging die gezien werd als een 'pragmatische' maar 'lelijke' reparatie van de meeneembare studiefinanciering.¹⁰⁶ Tot op heden zijn de zorgen over een enorme stijging in het aantal EU-studenten met meeneembare studiefinanciering een storm in een glas water gebleken en heeft de Minister van Onderwijs nog geen gebruik hoeven maken van de mogelijkheid tot maximalisering. Deze 'reparatie' zou nog steeds niet het einde betekenen van de 3-uit-6-saga. De keuze van de Nederlandse wetgever om sommige van zijn eigen onderdanen uit te sluiten van meeneembare studiefinanciering werd onverwacht teruggikaatst door het Hof in Luxemburg in de *Martens-zaak*.¹⁰⁷ De zaak werd verwezen door de Centrale Raad van Beroep in een zaak betreffende een Nederlandse onderdaan die gebruik had gemaakt van haar recht op vrij verkeer door op te groeien in België en in Nederland studiefinanciering aan te vragen voor haar studie op Curaçao.¹⁰⁸ In tegenstelling tot de eerdere uitspraak betrof dit dus niet de rechten van migrerende werknemers, maar het meer algemene recht op vrij verkeer en met name de

vraag of de 3-uit-6-regel fatsoenlijk uitdrukking gaf aan de 'voldoende mate van integratie' die mag worden verwacht van studenten die een beroep doen op meeneembare studiefinanciering.¹⁰⁹ Het Hof verklaarde de 3-uit-6-regel in strijd met art. 20 en 21 VWEU en herhaalde daarbij zijn eerdere jurisprudentie dat een dergelijke verblijfsvoorwaarde te exclusief werkt omdat zij geen rekening houdt met andere mogelijke representatieve factoren, 'zoals de nationaliteit van de student, de plek waar hij naar school is gegaan, zijn familie, zijn baan, zijn talenkennis of het bestaan van andere sociale en economische banden'.¹¹⁰ In zijn vervolguitspraak vond de Centrale Raad van Beroep mevrouw Martens voldoende geïntegreerd in de Nederlandse samenleving ondanks dat ze niet voldeed aan de 3-uit-6-regel: ze was Nederlands, sprak Nederlands en had familie en vrienden in Nederland en keerde zelfs terug naar Nederland voor werk nadat ze haar opleiding had afgerond op Curaçao.¹¹¹

Martens dwong de Nederlandse regering wederom terug te keren naar de tekentafel en op zoek te gaan naar alternatieve, EU-bestede voorwaarden voor (de beperking van) het recht op toekenning van meeneembare studiefinanciering.¹¹² Na een tijdelijke beleidsregel die direct uitvoering gaf aan de uitspraak,¹¹³ werd een wijziging van de Wet studiefinanciering, eenmaal opgesteld, snel door beide Kamers gelooft in 2018. Het herziene art. 2.14 WSF beperkt het recht op de meeneembaarheid van studiefinanciering tot die studenten die – ongeacht nationaliteit – voldoen aan de 3-uit-6-regel of gebruik hebben gemaakt van hun

103 *Stb.* 2013, 180.

104 *Kamerstukken II* 2011/12, 24724, nr. 102. *Kamerstukken II* 2012/13, 33453, nr. 6, *Handelingen II* 2012/13, 40, 16 januari 2013, p. 2-24.

105 *Kamerstukken II* 2012/13, 33453, nr. 3.

106 *Handelingen II* 2012/13, 40, 16 januari 2013.

107 HvJ EU 26 February 2015, zaak C-359/13, *Martens*, ECLI:EU:C:2015:118.

108 *Ibid.*, r.o. 8-17.

109 *Ibid.*, r.o. 35 en 36.

110 *Ibid.*, r.o. 40 en 45.

111 CRvB 31 juli 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2357.

112 R. van Ooik, 'De 3 uit 6-voorwaarde voor export van Nederlandse studiefinanciering door niet-actieve EU-burgers', *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht* 2015, p. 257-260.

113 'Beleidsregel meeneembare studiefinanciering hoger onderwijs', *Stcrt.* 2016, nr. 64343.

vrije verkeersrechten en ‘een band’ hebben met Nederland. Wat wordt verstaan onder deze ‘band met Nederland’ wordt nader uitgewerkt in art. 5a van het Besluit Studiefinanciering, dat voorziet in een reeks representatieve criteria zoals taalvaardigheid, verblijf, opleiding en economische activiteit. Sub 1(a) van dit artikel bepaalt dat de familieleden van migrerende werknemers zonder meer geacht worden deze band te hebben, waarmee uitdrukking wordt gegeven aan *Commissie t. Nederland*.

5. Synthese en conclusie

Wat is de invloed van het Unierecht geweest op de Nederlandse studiefinanciering sinds de invoering van de basisbeurs in 1986? Om te beginnen is het duidelijk dat de reeks arresten van het Hof van Justitie het Nederlandse stelsel heeft geopend voor studenten uit andere EU-lidstaten ondanks de weinig enthousiaste houding van de Nederlandse overheid. Familieleden van in Nederland werkende Unieburgers hebben toegang tot de Nederlandse studiefinanciering verworven, zelfs wanneer zij in het buitenland studeren. Ook EU-studenten die zelf in Nederland werken komen sinds lange tijd in aanmerking voor studiefinanciering als gevolg van de *Lair*-uitspraak (1988) en sinds *Bidar* (2005) geldt hetzelfde voor EU-studenten die langer dan vijf jaar in Nederland verblijven. Bovendien dwong het Hof in *Raulin* (1992) de Nederlandse overheid een speciale toelage voor alle in Nederland studerende Unieburgers in het leven te roepen. Nationale rechters – met name het College van Beroep Studiefinanciering en de Centrale Raad van Beroep – hebben een cruciale rol gespeeld in dit proces door het Unierecht *proactief* te interpreteren en regelmatig prejudiciële vragen te stellen aan het Hof. De financiële en politieke implicaties van de insluiting van EU-studenten begonnen kenbaar te worden rond de eeuwwisseling, toen een snelgroeiend aantal EU-studenten zijn weg wist te vinden naar het Nederlands hoger onderwijs en de Nederlandse studiefinanciering. Hof-jurisprudentie belemmerde tijdelijk zelfs de ambitie-

euze plannen om Nederlandse studiefinanciering algemeen ‘meeneembaar’ te maken binnen de Europese Unie. Toch tonen de casestudies stuk voor stuk aan dat de Nederlandse overheid de impact van het Unierecht op haar beleidsautonomie wist te verzachten en het recht op toegang van EU-studenten tot de studiefinanciering wist te beperken. Dit gebeurde, allereerst, door het studiefinancieringsstelsel strategisch te herontwerpen. Met de invoering van het collegegeldkrediet – een speciale leenfaciliteit voor de betaling van het collegegeld – kon de regering de kostbare Raulinvergoeding veilig afschaffen én blijven voldoen aan haar Europeesrechtelijke verplichtingen. Ook slaagde Nederland hierin door het Unierecht en de Hof-jurisprudentie assertief te interpreteren en zo nu en dan de grenzen van het recht op te zoeken. De aanvankelijke paniek rondom de *Bidar*-uitspraak (2005) werd snel opgelost door vooruit te lopen op de Burgerschapsrichtlijn en de ‘integratie’-eis in te vullen met een verblijfsvoorwaarde van vijf jaar, een interpretatie die stand hield voor het Hof in de *Förster*-zaak (2008). Bovendien bood *Bidar* de Nederlandse regering een weg uit de impasse rondom de meeneembare studiefinanciering door invoering van de inmiddels beroemde 3-uit-6-regel. Ten slotte werd de economische crisis van 2012 aangegrepen om de urennorm voor werkende EU-studenten op te hogen van 32 tot 56 uur per maand.

Een terugkerend patroon in alle casestudies is de strategische interactie van de Nederlandse overheid met het Unierecht. De complexe en ambigue rechtspraak van het Hof werkt soms belemmerend en is vaak onvoorspelbaar, maar dezelfde eigenschappen hebben Nederland ook een zekere mate van autonomie en manoeuvreerruimte geboden in de zoektocht naar beleidsoplossingen. Het Unierecht belemmert niet alleen, maar inspireert en rechtvaardigt nationaal beleid binnen een breder web aan onderwijshervormingen. Het is bijvoorbeeld onmiskenbaar dat het Hof een belemmerende werking had ten aanzien van de meeneembare studiefinanciering: zonder het Hof hadden

Nederlandse studenten naar alle waarschijnlijkheid ver vóór 2007 aanspraak kunnen maken op meeneembare studiefinanciering, had de mogelijkheid tot maximering door de Minister van Onderwijs niet bestaan en hadden Nederlandse studenten die elders wonen hun 'band met Nederland' niet hoeven aan te tonen bij een aanvraag. Tegelijkertijd etaleert deze geschiedenis zowel de transformerende werking van het Unierecht als het blijvend potentieel voor lidstaten om hun politieke voorkeuren en ambities te realiseren. Nationaal burgerschap is niet langer allesbepalend voor de aanspraak op sociale steun. Een inclusiever palet aan persoonlijke omstandigheden – met name verblijf en economische activiteit – bepaalt nu de toegang tot de Nederlandse studiefinanciering en zelfs voor Nederlandse studenten is hun nationaliteit niet altijd voldoende. Ondanks deze aanpassingen zijn de Nederlandse voorkeuren grotendeels gerealiseerd: het aantal EU-studenten dat Nederlandse studiefinanciering ontvangt is relatief beperkt gebleven en verreweg het grootste deel van de meeneembare studiefinanciering dient ter ondersteuning van mobiele studenten met de Nederlandse nationaliteit. Deze uitkomst is niet *ondanks* de Europese 'bemoeienis' met het Nederlandse recht, maar met name ook *dankzij* de niet afhoudende Nederlandse 'bemoeienis' met het Unierecht. De betekenis van Unierecht wordt immers niet alleen bepaald in Luxemburg, maar ook door assertieve lidstaten.¹¹⁴

Literatuur

D. Curtin & R. van Ooik, 'Noot bij Raulin en Bernini', *SEW, Tijdschrift voor Europees en Economisch Recht* 1994, p. 180-190.

G. Davies, 'Brexit and the Free Movement of Workers: A Plea for National Legal Self-Assertiveness', *European Law Review* 2016, p. 925-937.

¹¹⁴ Zie voor dit idee ook, G. Davies, 'Brexit and the Free Movement of Workers: A Plea for National Legal Self-Assertiveness', *European Law Review* 2016, 6, p. 925-937.

M. Dougan, 'Cross-Border Educational Mobility and the Exportation of Student Financial Assistance', *European Law Review* 2008 p. 723-738

A. Hoogenboom, 'Balancing student mobility rights and national higher education autonomy', proefschrift, Universiteit van Maastricht, 2016.

D. Huberts & M. Vlek de Coningh, 'Incoming student mobility in Dutch higher education 2017-2018', Nuffic, 2017.

K. Mortelmans & R. van Ooik, 'De 'Meeneembaarheid' van Nederlandse Studiefinanciering gezien van het Europees Recht', Europa Instituut, Universiteit van Utrecht, 2002.

R. van Ooik, 'De 3 uit 6-voorwaarde voor export van Nederlandse studiefinanciering door niet-actieve EU-burgers', *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht* 2015, p. 257-260.

A. Schenk & S.K. Schmidt, 'Failing on the social dimension: judicial law-making and student mobility in the EU', *Journal of European Public Policy* 2018, p. 1522-1540.

P.J. Slaman, *Staat van de student: tweehonderd jaar politieke geschiedenis van studiefinanciering in Nederland*, Amsterdam: Boom, 2015.

L. Stehouder & F. Van Donselaar, 'Incoming Degree Student Mobility in Dutch Higher Education 2018-2019', Nuffic, 2019.

H. Vossensteyn, 'Student Financial Support; an Inventory in 24 European Countries', Center for Higher Education Policy Studies, 2004.

Over de auteur

Mr. D. Kramer M.Phil

Werkzaam binnen de vakgroep Transnational Legal Studies, Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit Amsterdam.